

23. Januar 2015

**Einschätzungen und Empfehlungen des Verbraucherzentrale
Bundesverbands zur**

Sicherung der Netzneutralität

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Team Digitales und Medien
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
digitales@vzbv.de
www.vzbv.de

I. Einleitung

Die Absicherung des Prinzips der sogenannten Netzneutralität, demzufolge jeglicher Datenverkehr im Internet neutral weitergeleitet werden soll, ist in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten Themen der Internetpolitik geworden.

2013 hatte die EU-Kommission einen Vorschlag zur Absicherung der Netzneutralität im Rahmen ihres Verordnungsentwurfs für einen einheitlichen Telekommunikationsmarkt vorgelegt. 2014 stimmte das Europäische Parlament seine Verhandlungsposition ab. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßte seinerzeit, dass die Abgeordneten mit ihrem Votum ein klares Zeichen für die Bewahrung des offenen Internets setzten und gefährliche Lücken im ursprünglichen Entwurf der EU-Kommission schlossen. So sollten Verbraucher grundsätzlich das Recht auf einen offenen und neutralen Internetzugang erhalten. Dies hätte beispielsweise bedeutet, dass Inhalte und Dienste im offenen Internet nicht verlangsamt, geändert oder anderweitig verschlechtert oder diskriminiert hätten werden dürfen.

Doch der Rat der Europäischen Union wollte diesem Votum nicht vorbehaltlos folgen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten ringen seitdem um eine gemeinsame Position. Der Rat möchte zwar eine Nichtdiskriminierungsvorschrift einführen, zugleich jedoch „Innovationen ermöglichen“, womit gemeint ist: den Netzbetreibern neue Geschäftsmodelle mit Spezialdiensten eröffnen. Auch die Bundesregierung hat sich entsprechend positioniert.

Wie jedoch die Abgrenzung zum offenen und neutralen Internet aussehen soll, ist fraglich und umstritten. Wie kann verhindert werden, dass der freie und offene Internetzugang zu einer Art „Resterampe“ verkommt, während die verfügbaren Bandbreiten hauptsächlich für kommerzielle Spezialdienste genutzt werden? Und wie können zugleich die Unternehmen dazu gebracht werden, die zusätzlichen Gewinne, die sie mit Spezialdiensten erwirtschaften wollen, in den Erhalt und Ausbau der Netzinfrastruktur zu investieren?

II. Hintergrund

Wie sichergestellt werden kann, dass das Internet als gesellschaftliche Infrastruktur offen und zugänglich für alle bleibt, während es im Rahmen eines freien Wettbewerbs zugleich den ökonomischen Interessen der privatwirtschaftlichen Unternehmen dienen soll, die die Netze betreiben, ist nicht nur in Deutschland seit der Privatisierung des ehemals staatlichen Telekommunikationsnetzes eine ungelöste Fragestellung. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass auch die Absicherung der Netzneutralität durch eine gesetzliche Regelung auf EU-Ebene ein Prozess längerer Verhandlungen ist.

Der Breitbandzugang hat sich in den vergangenen Jahren für Verbraucher zu einer wichtigen Infrastruktur entwickelt. So hat beispielsweise der Bundesgerichtshof festgestellt, dass der Internetzugang im privaten Bereich von zentraler

Bedeutung für die Lebensführung ist¹. Dabei hat sich die bisher grundsätzlich praktizierte Gleichbehandlung von Inhalten und Diensten im Internet bewährt (Best-Effort-Ansatz). Die Offenheit des Internets ist Grundlage für den Zugang zu Informationsquellen aller Art, zum Erwerb von Gütern und zur Nutzung privater und öffentlicher Dienstleistungen sowie für eine nie da gewesene Möglichkeit des Meinungsaustauschs und der Partizipation.

Viele Telekommunikationsunternehmen versuchen inzwischen jedoch, die Netzneutralität einzuschränken, indem sie eigene Dienste privilegieren, die zugehörigen Datenpakete beim Transport priorisieren, die Nutzung konkurrierender Dienste in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) vertraglich ausschließen² oder die dafür verfügbare Bandbreite technisch drosseln. Dies belegen auch Zahlen des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GE-REK), nach denen in Europa 50 % der Nutzer im Mobilfunk und 26 % im Festnetz von Verletzungen der Netzneutralität betroffen sind³. Immer verbreiteter sind auch Angebote, bei denen der für bestimmte Dienste anfallende Datenverkehr nicht auf das im Tarif des Kunden enthaltene Volumen angerechnet wird⁴ ⁵. Studien zufolge gab es in den OECD-Ländern Ende 2014 allein im Mobilfunkbereich 92 preisdiskriminierende Zero-Rating-Angebote⁶.

Die Internetanbieter versuchen auf diese Weise, zweiseitige Märkte zu schaffen. Sie möchten den privilegierten Zugang zu ihren Kunden als Zusatzgewinn monetarisieren. Denn der Verbraucher hat immer nur mit einem einzigen Internetprovider einen Vertrag – also kann dieser Anbieter technisch darüber bestimmen, welche Inhalte und Dienste den Kunden in welcher Qualität erreichen. Diese monopolartige Struktur ermöglicht den Betreibern der Zugangsnetze Geschäftsmodelle, bei denen nicht nur die Endkunden für die Datenübertragung bezahlen, sondern auch die Inhalteanbieter. Wenn diese wollen, dass ihre Angebote den Kunden schneller oder besser erreichen (bzw. nicht in das Monatsvolumen eingerechnet werden), sollen sie dafür zusätzlich zahlen⁷ ⁸. Die Unternehmen sprechen in diesem Zusammenhang von „Qualitätsdienstklassen“ oder „Spezialdiensten“, auch „managed services“ oder „specialized services“ genannt.

Ein legitimes Geschäftsinteresse?

Ist dieses Anliegen der Zugangsnetzbetreiber legitim? Als Rechtfertigung für die Notwendigkeit einer Einführung von Spezialdiensten wird häufig vorgetragen, dass durch die zunehmende Verbreitung von Streaming-Diensten in den nächsten Jahren der Bandbreitenbedarf exponentiell ansteigen werde. Ohne

¹ http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&pm_nummer=0014/13

² http://www.surfer-haben-rechte.de/cps/rde/xchg/digitalrechte/hs.xsl/75_2836.htm

³ https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/Traffic%20Management%20Investigation%20BEREC_2.pdf

⁴ <http://blog.telekom.com/2012/06/12/telekom-stellt-preisgestaltung-fuer-messaging-dienst-joyn-klar/>

⁵ <http://www.wiwo.de/technologie/digitale-welt/internet-die-fussball-wm-das-ende-der-netzneutralitaet/10076474.html>

⁶ http://dfmmonitor.eu/insights/2014_nov_premium_google/

⁷ https://www.t-mobile.de/apps-und-musik/spotify/0,26269,27435-_,00.html

⁸ <http://www.eplus.de/Aktionen/facebook/>

zusätzliche Einnahmen aus der Vermarktung von Spezialdiensten könnten die Telekommunikationsunternehmen aber den weiteren Breitbandausbau nicht finanzieren. Dahinter steht das Problem, dass derzeit nicht ausreichend viele Endkunden bereit sind, für zusätzliche Bandbreite auch zusätzlich zu zahlen. Die Nachfrage nach Breitbandanschlüssen mit hohen Übertragungsgeschwindigkeiten bleibt hinter dem Angebot zurück. Wenn man aber in Zukunft nicht mehr nur höhere Bandbreiten, sondern attraktivere Dienste anbieten würde, könnte sich das ändern, so das Kalkül. Nicht mehr nur Internet, sondern Internet plus Spezialdienst X,Y und Z – auf diese Weise soll die Nachfrage nach Breitbandanschlüssen so verstärkt werden, dass der Netzausbau wirtschaftlich rentabel wird.

Eine offen geführte Diskussion würde erörtern, ob das eine realistische Perspektive ist. Tatsächlich aber hat die Bundesregierung eine flächendeckende Breitbandversorgung mit mindestens 50 MBit als politisches Ziel bis Ende 2018 ausgerufen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist sie nun auf die Handlungsbereitschaft der Unternehmen angewiesen. Und diese lehnen es ab, in den Netzausbau zu investieren, wenn der Gesetzgeber ihnen nicht die Erlaubnis erteilt, zusätzlich zum allgemeinen Internetzugang Spezialdienste anzubieten.

Aber was heißt „zusätzlich“? Niemand wird zwei Kabel in die Erde legen, um seinen Kunden neben dem Internetzugang auch noch sonstige Spezialdienste anzubieten. Unumstritten ist deshalb, dass die Trennung des Best-Effort-Internet von Spezialdiensten keine physische, sondern lediglich eine technisch-virtuelle, logische Trennung sein kann. Wenn aber Internetdienste und Spezialdienste nebeneinander auf denselben Leitungen laufen, konkurrieren sie grundsätzlich miteinander um die zur Verfügung stehende Bandbreite.

Deshalb sollen Spezialdienste nur erlaubt werden, wenn ausreichend Bandbreite für den Internetzugang übrig bleibt. Die Kriterien für einen solchen Mindestqualitätsstandard könnten von den nationalen Aufsichtsbehörden (in Deutschland also von der Bundesnetzagentur) entwickelt und in Abstimmung mit der EU-Kommission in Empfehlungen an die Mitgliedstaaten übersetzt werden – so eine der derzeitigen Diskussionen im Rat der EU.

Das Problem dabei: es ist völlig offen, wie eine solche Mindestqualität definiert werden soll. Am einfachsten wäre es, eine bestimmte Bandbreite verpflichtend vorzuschreiben. Dies müsste allerdings über eine Änderung der Universaldiensterichtlinie geschehen. Zwar hat die EU-Kommission unlängst deren Überarbeitung angekündigt. Ob dann jedoch Breitband-Internet zum Teil der Universaldienstverpflichtung erklärt wird, ist eher fraglich. Auf Basis der bestehenden Regelungen könnte nur eine Übertragungsgeschwindigkeit verlangt werden, über die mindestens 50 % aller Haushalte verfügen und die von mindestens 80 % dieser Haushalte auch tatsächlich genutzt wird. Aufgrund dieser sehr restriktiven Bestimmungen käme man über einen Mindeststandard von 1-2 MBit nicht hinaus.

Anders als die öffentliche Diskussion vermuten lässt, geht es bei den fraglichen Spezialdiensten, die mit einer gesicherten Service-Qualität angeboten werden

sollen, weniger um Telechirurgie oder selbstfahrende Autos als vielmehr um kommerzielle Video-Angebote. Der wichtigste Spezialdienst, der heute schon bekannt ist, ist das Internetfernsehen IPTV – ein proprietäres Inhaltsangebot, das aus einer Kombination von Fernsehprogramm und On-Demand-Streams besteht und somit eher in Konkurrenz zum herkömmlichen Rundfunk tritt als zu anderen Internetangeboten. Die Diskussion um die angebliche Notwendigkeit technischer Qualitätssicherung bei Spezialdiensten lenkt bloß davon ab, dass es um die Bevorzugung bestimmter Inhalte gegenüber anderen geht. Nämlich solcher Inhalte, die von den Content-Partnern der Zugangsnetzbetreiber zur Verfügung gestellt werden. Statt als Netzbetreiber untereinander um eine möglichst gute und verlässliche Netzqualität zu konkurrieren, wollen die Internetprovider sich zukünftig gegenseitig ausstechen, indem sie exklusive Deals mit bestimmten Medienanbietern eingehen, deren Inhalte sie ihren Kunden dann als „Spezialdienste“ zusätzlich zum Internet verkaufen können. Indem sie also auf der Ebene der Endkundendienste miteinander konkurrieren statt im Hinblick auf die Qualität und den Ausbau der Netze.

Die Gefahr, dass sich solche Geschäftsmodelle zulasten der Qualität des Best-Effort-Internets ausbreiten, hat die Politik durchaus erkannt. Weder Exekutive noch Legislative haben sie aber gebannt, weil sie faktisch keine Handhabe haben, um die Unternehmen zu einer Absicherung der Internetqualität zu zwingen, die über die Universaldienstverpflichtungen hinausgeht. So lange das so bleibt, besteht grundsätzlich immer die Gefahr, dass Spezialdienste die Qualität des Internetzugangs beeinträchtigen.

Qualitätsdienstklassen und priorisierte Spezialdienste würden sich zudem negativ auf die Angebotsvielfalt auswirken. Sie würden neuen, innovativen Unternehmen den Zugang zum Markt erschweren. Besonders kleinere Diensteanbieter, die nicht über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, würden gegenüber den etablierten, großen Inhalte- und Diensteanbietern ins Hintertreffen geraten⁹ ¹⁰. Schließlich müssten sie Verträge, die ihnen eine privilegierte Behandlung ihres Datenverkehrs zusichern, nicht nur mit einem, sondern im Zweifel mit allen großen Internetzugangsanbietern schließen. Doch auch die kleinen Zugangsanbieter würden dabei benachteiligt. Denn die finanzstarken Contentprovider könnten ihnen die Bedingungen für solche Verträge diktieren.

III. Empfehlungen des vzbv

Die eleganteste Lösung zur Sicherung der Netzneutralität und der langfristigen Gewährleistung eines offenen und freien Internet bestünde in einer Desintegration von Zugangsnetzbetreibern und Dienste- bzw. Inhalteanbietern. Wer Netze betreibt, sollte verpflichtet sein, allen Anbietern von Diensten und Inhalten auf neutraler, gleichberechtigter Basis Zugang zu seiner Infrastruktur zu gewähren. So ähnlich wie schon heute die Netzbetreiber verpflichtet sind, Endgeräte aller Art zuzulassen, wenn sie den technischen Standards entsprechen. Dies würde

⁹ <https://deutschestartups.org/news/position-zur-netzneutralitat/>

¹⁰ <http://www.startupsfornetneutrality.org/>

bedeuten, dass die Anbieter von Endkundendiensten, seien es nun Internetzugangsdienste, Videodienste oder Medizindienste, nicht mit den Betreibern der Zugangsnetze identisch wären, sondern auf eigene Rechnung an Kunden herantreten könnten. Netzbetreiber hätten dann keinen ökonomischen Anreiz mehr, bestimmte Dienste gegenüber anderen zu bevorzugen. Und sie könnten ihre Netzkapazitäten endlich zu realwirtschaftlichen Preisen verkaufen, die es ihnen ermöglichen, die Netze zu erhalten und auszubauen. Denn sie müssten keine Konkurrenz auf der Diensteanbieter-Ebene fürchten. Dies würde eine Netzneutralität im umfassenden Sinne gewährleisten: im Internet und darüber hinaus.

Unter den derzeitigen Voraussetzungen sollte der Gesetzgeber allerdings für die Finanzierung des Breitbandausbaus nicht darauf vertrauen, dass die Unternehmen Gewinne aus der Vermarktung von Spezialdiensten in den Erhalt und den Ausbau der Netze investieren. Es gibt keine Gewähr dafür, dass ein zunehmendes Angebot an Spezialdiensten die Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher für Breitbandanschlüsse so weit steigern wird, dass der derzeit in bestimmten Regionen wirtschaftlich unrentable Ausbau für die Unternehmen profitabel wird. Der Breitbandausbau in Gebieten, in denen er sich wirtschaftlich nicht rentiert, wird nur vorankommen, wenn die Unternehmen zu entsprechenden Investitionen verpflichtet werden. Das einzige Instrument, das dafür zur Verfügung steht, ist die Aufnahme eines Anspruchs auf Breitband-Internet in die Universaldienstverpflichtungen.

Sofern Bundesregierung und EU-Kommission hingegen auf freiwillige Zugeständnisse beim Breitbandausbau aufgrund höherer Gewinne aus der Vermarktung von Spezialdiensten vertrauen wollen, sollten die Unternehmen verpflichtet werden, stets mindestens 75 % der versprochenen „Bis-zu“-Bandbreiten zur Verfügung zu stellen. Spezialdienste sollten nur angeboten werden dürfen, wenn damit ein Ausbau der Kapazitäten in den Zugangsnetzen einhergeht, der in einem zu bestimmenden Verhältnis (mindestens zu 50 %) dem Best-Effort-Internet zugutekommt. Eine Mindestqualitätssicherung des offenen Internets auf dem derzeitigen Universaldienstniveau ist inakzeptabel.

Das so genannte Zero Rating, also die Nicht-Anrechnung bestimmter Dienste und Inhalte auf das Inklusivvolumen eines Internetzugangs, sollte als klarer Verstoß gegen die Netzneutralität identifiziert und sanktioniert werden. Es bedeutet eine Bevorzugung der Dienste und Inhalte bestimmter Anbieter zulasten des allgemeinen Wettbewerbs.

Des Weiteren sollten Spezialdienste nur zusätzlich zum Internetzugang bereitgestellt werden dürfen und unmissverständlich von diesem unterschieden werden. Es sollte immer ein sachlicher, belegbarer Grund vorliegen, warum ein Dienst als Spezialdienst realisiert werden muss. Ein Dienst sollte nicht als Spezialdienst angeboten werden dürfen, wenn er auch im offenen Internet existiert. Für Anwendungen, die aufgrund spezifischer Qualitätsanforderungen nicht im Rahmen des offenen Internets realisiert werden sollten, wie etwa Telechirurgie, sollten zusätzliche Netzkapazitäten ausgebaut werden, die im Bedarfsfall exklusiv zur Verfügung stehen.

Netzneutralität ist keine technische, sondern eine gesellschaftspolitische Frage. Unabhängig von der normativen Ausgestaltung der Vorschriften zur Netzneutralität sind klare gesetzliche Definitionen erforderlich, die den Zugang zur technischen Infrastruktur des Internets entsprechend seiner hohen gesellschaftlichen Bedeutung für die Verbraucher uneingeschränkt und neutral ermöglichen. Das heißt Verbraucher haben Anspruch auf¹¹:

- Eine Internetverbindung mit der Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit, die ihnen zugesagt wurde
- Eine Internetverbindung, die ihnen ermöglicht,
 - Inhalte ihrer Wahl zu senden und zu empfangen
 - Dienstleistungen und Anwendungen ihrer Wahl zu nutzen
 - Hardware ihrer Wahl anzuschließen und Software ihrer Wahl zu nutzen, solange diese dem Netzwerk keinen Schaden zufügt
- Eine Internetverbindung, die frei von Diskriminierung ist in Bezug auf Art der Anwendung, der Dienstleistung, des Inhalts oder die Adresse des Senders oder Empfängers
- Wettbewerb unter den Netzwerk-, Anwendungs-, Service- und Content-Providern
- Transparenz, welche Netzwerkmanagementpraktiken von ihren jeweiligen Netzbetreibern angewandt werden.

¹¹ Resolution des TACD (Transatlantic Consumer Dialogue, ein Zusammenschluss von europäischen und US-Verbraucherorganisationen, zu denen auch der vzbv gehört) vom April 2010; in deutscher Übersetzung auf der Internetseite des vzbv: <http://www.vzbv.de/1844.htm>, im Original auf der Seite des TACD: http://tacd.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=264&Itemid=40. Diese Fassung ist eine Aktualisierung der bereits im März 2008 beschlossenen Resolution zum Thema.